



**Polis**

Revista Latinoamericana

**52 | 2019**

**Nuevas formas de politización, coaliciones y agencia indígena en América Latina**

---

## Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas

*Indigenous communities facing the exploitation of lithium in their territories: similar contexts, different responses*

*Comunidades indígenas diante a exploração do lítio em seus territórios: contextos semelhantes, respostas diferentes*

**Deborah Pragier**

---



**Edición electrónica**

URL: <http://journals.openedition.org/polis/16838>

ISSN: 0718-6568

**Editor**

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

**Edición impresa**

Fecha de publicación: 31 enero 2019

ISSN: 0717-6554

**Referencia electrónica**

Deborah Pragier, « Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas », *Polis* [En línea], 52 | 2019, Publicado el 05 agosto 2019, consultado el 04 septiembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/polis/16838>

---

Este documento fue generado automáticamente el 4 septiembre 2019.

© Polis

---

# Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas<sup>1</sup>

*Indigenous communities facing the exploitation of lithium in their territories: similar contexts, different responses*

*Comunidades indígenas diante a exploração do lítio em seus territórios: contextos semelhantes, respostas diferentes*

Deborah Pragier

---

## NOTA DEL EDITOR

**Recibido:** 27.12.2019 **Aceptado:** 07.05.2019

*Agradezco la lectura y los aportes de Ricardo Gutiérrez, los integrantes del Grupo de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, y de Mariana Caminotti.*

## Introducción

- <sup>1</sup> Este trabajo analiza los procesos de implementación de proyectos de explotación de litio en el noroeste argentino. A partir de 2009 dos empresas mineras trasnacionales comienzan gestiones para la instalación de proyectos extractivos de litio en territorios ancestralmente habitados por comunidades kollas y atacamas: Salar de Olaroz (departamento de Susques, Jujuy) y Salinas Grandes (límite entre Jujuy y Salta). Si bien los dos conjuntos de comunidades se encuentran geográficamente muy cercanas entre sí y presentan tradiciones culturales y contextos institucionales similares, los procesos

desencadenados resultaron en respuestas divergentes respecto de la instalación de los proyectos.

- 2 Por un lado, las 10 comunidades de influencia del proyecto Sales de Jujuy –en adelante Olaroz– dieron su aprobación para la explotación y la empresa se encuentra extrayendo y exportando litio desde diciembre de 2014. De esta manera, la empresa Sales de Jujuy logró cierta legitimidad que le permite funcionar e integrar marginalmente a las comunidades de Olaroz en sus operaciones. En contraste, en la cuenca de las Salinas Grandes y la Laguna de Guayatoyoc, las 33 comunidades que habitan el territorio –en adelante Salinas Grandes– se opusieron al ingreso de la empresa minera *South American Salars*, reclamando la implementación de una consulta previa mediante un mecanismo institucional elaborado por los propios comuneros. En la actualidad, en Salinas Grandes no hay operaciones de minería de litio y las comunidades se encuentran a la espera de un decreto provincial que habilite el protocolo de consulta.
- 3 En este artículo sostengo que la comprensión de las diferentes respuestas frente a los proyectos de explotación de litio requiere reconstruir el contexto de negociación que se establece entre las empresas y las comunidades, identificando los roles asumidos por el Estado, ONG y otros actores. Es en este contexto en el que las comunidades construyen distintos encuadres y activan diferentes demandas que resultan en respuestas divergentes.

## Planteo del problema

- 4 En la literatura se destaca la importancia que han tenido la creciente demanda china y el incremento inédito del precio de las *commodities* en las últimas dos décadas para el desarrollo de América Latina. En este marco, se produjo una revalorización de los productos primarios y del atractivo y las ventajas de su explotación para los países de la región. Con todo, este “retorno del auge de los productos primarios” (Marchini, 2015) coincidió con la inclusión de la protección del ambiente y el reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas en las agendas públicas. En la práctica, esto genera una tensión entre un marco normativo protector de los derechos indígenas y un avance de proyectos de explotación de recursos naturales en territorios ancestrales.
- 5 En consonancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el artículo 75 de la Constitución argentina reformada en 1994 establece la preexistencia étnica y cultural de las comunidades de pueblos originarios y el reconocimiento tanto de su personería jurídica como de la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, la Constitución respalda la participación de las comunidades de pueblos originarios en la gestión de sus recursos naturales<sup>2</sup>.
- 6 Para las comunidades indígenas, la pertenencia al territorio<sup>3</sup> es parte del principio de identidad (Romero Tovar, 2009). Además del componente territorial –que implica una reivindicación constante por la propiedad de la tierra–, estos pueblos reactualizan su identidad comunitaria a través de festividades, asambleas comunitarias, elección de autoridades y actividades económico-productivas ancestrales, entre otras. Sin embargo, más allá de la especificidad cultural, estas comunidades no son compartimentos estancos sino que están atravesadas por procesos de integración al “mundo circundante” (Segato, 2013), a través de espacios de socialización, tales como el sistema educativo y mercado de trabajo o al propio ejercicio de la democracia representativa, lo que promueve una mayor heterogeneidad de sus organizaciones e identidades en base a una diversidad de

trayectorias. Esta integración se da en el marco de una desigualdad estructural en tanto colectivos de personas que, por pertenecer a determinados grupos, carecen de acceso a ciertos tipos de empleos, funciones, actividades, espacios físicos, o la práctica del autogobierno (Saba, 2005).

- 7 Más allá del mandato constitucional y de los tratados de derechos humanos incorporados en la constitución argentina, en muchos casos el reconocimiento implica una disputa con funcionarios estatales y judiciales (M. Carrasco, 2002) y con las empresas mismas al momento de instalación de los proyectos. En este sentido, el cumplimiento del mandato constitucional colisiona con interpretaciones, prácticas y discursos que circulan al interior del Estado y en la sociedad en general respecto del desarrollo y la propiedad de los recursos naturales.
- 8 Los proyectos mineros, en particular, requieren de la participación de una variedad de actores estatales en distintos niveles jurisdiccionales con competencias concurrentes en los territorios a explotar. Si bien la ley marco que regula la actividad es el Código de Minería, la Constitución Argentina consagra la propiedad provincial sobre los recursos naturales, estableciendo que el dominio originario de estos últimos corresponde a las provincias (Art. 124) (Gutiérrez y Isuani, 2014). De esta manera, cada provincia tiene una ley minera propia que regula la aplicación del Código Minero, estableciendo los derechos y las obligaciones en torno de la propiedad, exploración y explotación de los recursos mineros.
- 9 En el caso de Jujuy, la Ley 5063/1998 (Ley general del medio ambiente de Jujuy) introduce la evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, esta ley recién se reglamenta en 2010 mediante el decreto 5772. Según este decreto, la Unidad de Gestión Ambiental Minera Provincial (UGAMP) deberá asesorar a la Autoridad de Aplicación Minera sobre la aprobación, rechazo o ampliación del Informe de Impacto Ambiental que deben presentar los titulares de derechos mineros. A partir de este decreto, uno de los quince miembros de esta comisión será un Delegado de las Comunidades Indígenas de la zona del Proyecto Minero. Además, la reglamentación prevé que, en todos los casos, el trámite del Informe de Impacto Ambiental contemple una instancia de participación ciudadana y, en el caso de existir propietarios superficiarios individuales o comunitarios, debe acreditarse la notificación formal y la realización de reuniones informativas participativas efectuadas en forma previa a la presentación del informe.
- 10 Así, lo que aparece en el convenio de la OIT como consulta previa libre e informada se traduce, según la reglamentación provincial, en la participación de la comunidad mediante un delegado en la UGAMP y en la obligatoriedad de reuniones informativas con quienes detentan el título de propiedad de la tierra (superficiarios). De esta manera, las empresas requieren de la firma de la comunidad en la presentación del informe ambiental, lo que les otorga cierta licencia social para comenzar a operar.

## Discusión de la literatura

- 11 Del abanico de posibles respuestas de las comunidades ante la instalación de proyectos mineros, se destacan dos opciones polares: el rechazo o la aceptación de los mismos. La literatura que trabaja estos temas suele analizar por separado estas alternativas de respuesta.

- 12 Por un lado, los trabajos que se centran en el rechazo a los emprendimientos identifican tres grandes elementos para explicar esta posición. En primer lugar, se destacan las preocupaciones por los impactos sociales y ambientales negativos (Merlinsky, 2008a, 2008b). En segundo lugar, el rechazo estaría vinculado con los modelos productivos locales y regionales, bajo la idea de modelos económicos en pugna (Delamata, 2014). Para el caso de las comunidades indígenas, las explicaciones recurren a las diferencias culturales, remarcando las diferencias entre la concepción de la naturaleza como recurso (visión de las empresas) o como madre tierra (visión de las comunidades indígenas) (Escobar, 2000; Solá, 2015; Svampa y Viale, 2014). En tercer lugar, se señala la calidad institucional, argumentando que arreglos institucionales inadecuados no permiten garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos ni reducciones sostenidas de la pobreza, lo que termina generando conflicto social (Bebbington, 2009; Bebbington y Bury, 2009). En este último sentido, varios estudios advierten la falta de capacidad de control del Estado y su debilidad para negociar ante las empresas (Paredes, 2008; Paredes y De la Puente, 2014; Zárate, Durand y Barrantes, 2005)
- 13 En torno del conflicto que el rechazo genera, se enfatiza el rol de las ONG y de los expertos en la organización de las resistencias (Svampa, 2013). A estos enfoques, Paredes y De la Puente (2014) suman el análisis del impacto de las redes transnacionales de movilización social, argumentando que se deben entender los conflictos y sus características en interacción con el establecimiento de redes globales de movilización.
- 14 En lo que respecta a los procesos de implementación donde la comunidad accede a la explotación, la bibliografía es escasa y, cuando se trata de examinar este fenómeno, el foco no suele ser la comunidad, sino la empresa y sus acciones. En este sentido, vuelven a aparecer los repertorios de estrategias de las empresas transnacionales en la búsqueda de licencia social (Sola Álvarez, 2013). Estrategias llamadas *Go Green* serían parte de los aprendizajes de las empresas ante los conflictos (Bansal y Roth, 2000; Damonte, 2008).
- 15 Respecto del rol estatal en estos procesos en general, desde un enfoque macro político se supone que el Estado reproduce una lógica de acumulación por desposesión (Harvey, 2004), para explicar el rol de los países periféricos en la división del trabajo a escala mundial. Sin embargo, desde un enfoque micro político, algunos trabajos se están proponiendo comprender al Estado como un campo atravesado por lógicas potencialmente contradictorias -la lógica de la acumulación del capital y la lógica de la legitimidad democrática- a las que debe responder en forma simultánea (Gutiérrez, 2017).
- 16 En suma, esta literatura se caracteriza por una amplia producción en torno de los conflictos que se suscitan a partir del rechazo a la instalación de proyectos extractivos, mientras los procesos de aceptación de las comunidades han sido menos analizado en forma sistemática. Adicionalmente, son escasos los trabajos que analizan ambos tipos de respuesta en perspectiva comparada, lo cual es el propósito del presente trabajo.
- 17 Existen varios estudios que analizan las comunidades de Olaroz y de Salinas Grandes, aunque no lo hacen de forma comparativa. Göbel (2013) investiga la minería transnacional y las desigualdades socio-ecológicas en el norte argentino, mientras Argento y Puente (Argento, Puente y Slipak, 2017; Puente y Argento, 2015) abordan los conflictos territoriales y la construcción identitaria en los salares. Ambos estudios permiten comprender las estrategias de las comunidades que se opusieron a la instalación de la minería de litio. Subrayan la influencia de la prelatura de Humahuaca como figura fundamental en el fortalecimiento organizacional que luego posibilitó las acciones de

rechazo y el rol determinante del asesoramiento de abogados en la configuración de una estrategia jurídica sólida (Argento et al., 2017; Puente y Argento, 2015). A partir de estos aportes, propongo realizar un análisis comparativo para entender cómo en un caso se acepta la manera en que el Estado y la empresa proponen abordar la instalación del emprendimiento extractivo y, en el otro, las comunidades se oponen, desechando los términos en los que se propone su participación en el proyecto.

## Encuadres y demandas

- 18 Analíticamente, la instalación de proyectos de explotación de recursos naturales en territorios indígenas puede generar aceptación o rechazo. El rechazo generalmente desemboca en oposiciones sociales y demandas al Estado realizadas por la comunidad o por un grupo de la misma. En cambio, la aceptación (en el marco de una negociación generalmente conducida con reglas informales), puede implicar desde acuerdos amplios con las propuestas de la empresa hasta renegociaciones recurrentes respecto de la distribución de beneficios y otros aspectos de la actividad en el territorio<sup>4</sup>. En este estudio sostengo que, en el proceso analizado, las comunidades construyeron diferentes encuadres que desencadenaron respuestas divergentes.
- 19 Como punto de partida, la noción de encuadre da cuenta del proceso de construcción de las respuestas. Conceptualmente, por encuadre entiendo un principio de organización que transforma información fragmentaria en un problema estructurado y significativo (Verloo, 2005), activando demandas y cursos estratégicos concretos. El supuesto que subyace en la teoría del *framing* es que un problema o fenómeno puede ser visto desde una variedad de perspectivas y, según el tipo de marco con el que se lo construya, son posibles unas soluciones (respuestas) u otras. En los casos estudiados se construyeron dos encuadres específicos – **dependiente** y **autonomista**– según “cómo se define el problema, quiénes son los principales responsables, cuáles sus causas y efectos y cuál es la posible solución” (Verloo, 2005:14). Estos encuadres, a su vez, activaron **demandas de retribución** (dependiente) y de **reconocimiento** (autonomista).
- 20 La diferencia entre los encuadres refiere a la posibilidad de las comunidades de pueblos indígenas de ser o no “autoras de sus propias leyes”. Un **encuadre dependiente** no cuestiona las instituciones ni los equilibrios de poder existentes, (heteronomía en términos de (Castoriadis, 1997), mientras que un **encuadre autonomista** implica una disputa de poder por la definición de la ley y la posibilidad de darse sus normas y formas de organización, recuperando, para la comunidad, la capacidad instituyente (Castoriadis, 1997).
- 21 A su vez, la distinción entre demandas está basada en Fraser (2008)<sup>5</sup>. Tomo de esta autora la noción de demandas de reconocimiento, pero, a diferencia de su conceptualización, identifico el otro tipo de demandas como retributivas, en tanto la demanda -como acción estratégica por parte de los actores- apela a un lenguaje económico donde lo central es exigir compensaciones, entendidas como retribuciones, frente a la explotación de recursos.

## El litio

- 22 Se calcula que los salares andinos de Argentina, Bolivia y Chile contienen aproximadamente entre el 70% y el 80% de las reservas mundiales probadas más rentables

y conforman el conocido “Triángulo del Litio”<sup>6</sup>. Este triángulo es ampliamente aludido por la literatura especializada y está referido a la ubicación espacial de los salares andinos, cuyas salmueras tienen una concentración alta de litio entre sus componentes y funcionan como las reservas minerales más importantes del mundo en la actualidad (Fornillo, 2015; Göbel, 2013; Nacif y Lacabana, 2015). Según un informe de la Secretaría de Minería de la Nación (Subsecretaría de Desarrollo Minero, 2017) hay 14 proyectos de explotación de Litio en distintos estados de ejecución en Jujuy, Salta y Catamarca. Entre 2006 y 2009, en la provincia de Jujuy, dos proyectos de Litio comenzaron a hacer exploraciones y a negociar con las comunidades y con el Estado provincial su posible instalación en la Puna.

## Las comunidades de la Puna: lo que tienen en común

- 23 Las comunidades estudiadas tienen en común reconocerse como descendientes de pueblos indígenas. Estas poblaciones tienen diverso grado de concentración: algunas han desarrollado pequeños pueblos alrededor de una escuela o iglesia, otras son poblaciones dispersas, donde las casas se ubican a gran distancia entre sí (Schiaffini, 2014). Su modo de vida y su identidad han estado ligadas a la relación con el entorno natural. Sus estrategias económicas tradicionales combinan el pastoreo trashumante de llamas, ovejas y cabras, la pequeña agricultura y la explotación de la sal. Muchas de estas actividades económicas son, además, referentes identitarios importantes y están articuladas con rituales que refuerzan los cruces entre la esfera humana y no humana (Delgado y Göbel, 2003; Göbel, 2002). La movilidad poblacional es condición inherente para garantizar el mejor aprovechamiento del espacio (Göbel, 2013). Entre las otras fuentes de generación de ingresos se encuentran: i) la venta ocasional de mano de obra, ii) las actividades no agropecuarias (artesanías, conservas, extracción de minerales) y iii) la “ayuda social” – subsidios, créditos y/o insumos– provista por organizaciones públicas y privadas a través de programas sociales (Schiaffini, 2014). Estas comunidades sostienen entre sí vínculos de parentesco, de comercio y de organización política. Si bien puede haber algunas diferencias en los estatutos comunitarios, los Kollas y Atacamas tienen instituciones políticas muy semejantes en cada comunidad, como el Concejo comunitario, el Concejo de ancianos y la Asamblea (García Moritán y Cruz, 2012). Los líderes o referentes locales son designados por la Asamblea y, en general, ocupan el cargo de presidente de la asociación civil con personería jurídica (paso previo a la obtención de la titulación de la tierra). Las asambleas de cada comunidad son la instancia de toma de decisiones comunitarias.
- 24 En relación con la organización supra comunitaria, cada pueblo tiene un representante elegido en una asamblea de la que participan todas las comunidades de esa etnia. Esta persona integra el Concejo de Participación Indígena (CPI) del INAI y es el nexo entre esta institución y las comunidades. Por su parte, las familias conforman redes sociales de parentesco, compadrazgo y vecindad que refuerzan su sistema de relaciones (García Moritán y Cruz, 2012). Los actores entrevistados coinciden en señalar que la reforma constitucional de 1994 y el otorgamiento de las personerías jurídicas (ley nacional N° 26160 de 2006 y resolución del INAI N° 587/07) han sido un hito de gran relevancia para la reactualización de vínculos históricos entre las comunidades, que además dieron surgimiento a organizaciones de base desde donde planificar estrategias para obtener el reconocimiento pleno de la sociedad y defender los derechos indígenas en forma integral. En Jujuy, la organización más importante es el Concejo de Organizaciones Aborígenes de

Jujuy (COAJ) que reúne comunidades pertenecientes a diferentes grupos étnicos. Existen otras agrupaciones orientadas a un solo grupo o que nuclean a algunas comunidades en relación a un determinado espacio. Las principales son la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y el Concejo General Mburubicha para los Guaraní; el Concejo del Pueblo Ocloya, el Concejo de Participación de Susques del Pueblo Atacama, el Concejo del Pueblo Quechua de Santa Catalina, y los Concejos de las Comunidades Originarias de los departamentos Cochínoca, Yavi y Rinconada. Sus principales metas son recuperar legalmente todos los territorios ancestrales en los que sustentan su reproducción social y económica, participar en la gestión de los recursos naturales, conservar las prácticas culturales e implementar el programa de educación multicultural bilingüe en los establecimientos educativos (García Moritán y Cruz, 2012).

- 25 Para este estudio, es clave señalar que estas comunidades no son poblaciones aisladas detenidas en el pasado. Por el contrario, tanto las comunidades de Salinas Grandes (Schiaffini, 2014) como las de Olaroz guardan estrechas relaciones con las diversas instancias del Estado y el mercado de trabajo, especialmente con la minería -metálica y de sal- y el turismo. Por lo tanto, las empresas y el Estado no son agentes extraños en los territorios y hay diversas estrategias aprendidas respecto de cómo actuar, aun cuando se trate de negociaciones desiguales.

## El Salar de Olaroz

- 26 El salar de Olaroz está ubicado en el departamento de Susques, al suroeste de la Provincia de Jujuy. La región es una extensa meseta de altura (alrededor de 3.900 metros). El departamento tiene una población de unas 3.000 personas, en su mayoría descendientes de pueblos indígenas.
- 27 La economía pastoril se caracteriza por un alto grado de movilidad espacial. Cada unidad doméstica tiene alrededor de la casa de campo sus tierras de pastoreo con los respectivos puestos. La unidad doméstica es el núcleo de producción y consumo. Las mujeres son las encargadas del cuidado de los animales. El principal rol económico de los hombres es la articulación de la economía local con el afuera.
- 28 Esta articulación está dada por las tareas de comercialización de productos locales y el trabajo temporario en las minas, especialmente borateras. Debido a la migración laboral y realización de viajes de intercambio, los hombres se ausentan de sus hogares muchos meses en el año (Göbel, 2002; Verner, 2015). Casi la totalidad de las comunidades de influencia del proyecto de Sales de Jujuy poseía los títulos comunitarios<sup>7</sup> esta tramitación da cuenta de cierto grado de auto-organización indígena y de un manejo de la estructura burocrática del Estado. En el territorio en discusión se han asentado históricamente mineras de Borato. Algunos entrevistados refieren que estas minas han sido cuestionadas en varias oportunidades y sancionadas por la generación de problemas ambientales.
- 29 Si bien la empresa Sales de Jujuy S.A se fundó en 2010, desde 2009 la empresa Orocobre entra en relación con las diez comunidades de influencia, a los fines de conseguir la licencia social. La estrategia que la empresa despliega con las comunidades significa un cambio frente a otras intervenciones en donde no han sido informadas previamente sobre los proyectos (Deluca y Pragier, 2017). Los entrevistados describen una serie de acciones ligadas a la ayuda comunitaria (transporte, apoyo en el área de salud) y asambleas en donde se comunicaba el proyecto de explotación de litio. En 2010, la empresa presenta el informe de impacto ambiental donde da cuenta de las reuniones informativas en las



comunidades y, en 2012, mediante una resolución de la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos, se aprueba la etapa de exploración. En este expediente se adjuntan las actas de las reuniones en cada una de las 10 comunidades, donde la compañía se reúne con la comunidad y donde las firmas de los presentes resultan de hecho en la licencia social para operar. De esta manera, la empresa obtiene el permiso provincial para operar en julio de 2012 y comienza la construcción de la planta en el Salar de Olaroz en noviembre de ese año. Si bien la concesión ya estaba otorgada, luego de una negociación entre Orocobre y el gobierno provincial de Jujuy, se conforma la firma Sales de Jujuy S.A.

30 Aun cuando, es posible identificar diferencias en el tipo de vínculo entre la empresa y cada una de las 10 comunidades, en términos generales Sales de Jujuy logró cierta legitimidad que le permite funcionar e integrar marginalmente a la comunidad en sus operaciones. Solo en la comunidad de Suques se conformó un colectivo de directa oposición a la minería de Litio, “La Apacheta”, que organiza acciones concretas de protesta (Deluca y Pragier, 2017; Puente y Argento, 2015).

31 Desde el inicio, el discurso de la empresa se centró en las posibilidades de desarrollo asociadas a la explotación de Litio. Ese discurso sintoniza con las ideas provenientes del sistema educativo (docentes y contenido que no necesariamente es siempre coherente ni pensado desde el paradigma intercultural) y de diversos actores institucionales que entran en relación con las comunidades. Las entrevistas dan cuenta de que la cuestión problematizada en las comunidades gira, por un lado, en torno del impacto en términos de empleos y beneficios y, por otro, se plantean críticas respecto de la falta de información de los impactos ambientales del proyecto:

“Queremos una explotación responsable (...) controlar, dejar algo para el país, porque la realidad es que se llevan todo para otro lado y no te dejan un mango, y empezar a producir, qué se yo, muchas cosas que se pueden hacer, con esa plata que queda, invertir en vegetación, en animales, pero bueno, ellos hablan tanto de salud, de educación, de seguridad, pero no hay nada” (C, Susques, 2017).

“Mi planteo fue: “hermano, sabes que, vos estas queriendo que toda la vida vivamos como vivíamos, y a ustedes solamente le interesa explotar y llevarse solamente lo que está planificado como negocio y nada más” No, esto también tiene que ser una oportunidad para la gente. Puestos de trabajo, desarrollo para la comunidad.” (L, El toro, 2017).

32 En los discursos de los descendientes de pueblos indígenas y de aquellas personas que viven estacionalmente en las comunidades como agentes del Estado (educadores, agentes de salud, etc.), el proyecto minero se inserta en un proceso de transformaciones que se remontan a la apertura del Paso de Jama inaugurado en 1991 y pavimentado totalmente en 2005 que hizo posible la llegada de los camiones, la instalación de antenas de televisión digital e Internet y un contacto más fluido con San Salvador de Jujuy.

“Ya en ese momento empieza a cambiar. O sea, los cambios venían dándose, pero, en ese momento los cambios fueron más fuertes, porque, por ejemplo, la construcción de la ruta significó la llegada de diversas empresas que vinieron a construir la ruta. Eso ya significó un impulso de que Susques se dio cuenta de que, por ejemplo, la demanda de servicios. Vienen los de afuera y necesitan ser albergados...” (J, Susques, 2016).

33 Una vez aceptados los canales de negociación abiertos por la empresa las demandas se centraron en la cantidad de empleos que la empresa podía ofrecer a la comunidad (directos e indirectos), la posibilidad de capacitación de jóvenes y proyectos de desarrollo. En todos los discursos aparece la preocupación por el cuidado del territorio.

“Y nosotros constantemente insistimos, digamos, no solamente con el aporte, sino también con la mano de obra local y proveedores locales. Entonces, es una lucha permanente que tiene la comunidad a través de un representante que es el comunero, digamos.” (V, Susques)

- 34 En esta instancia, la Secretaría de Minería de Jujuy acompaña algunas asambleas comunitarias (ciertas comunidades recurren a los agentes estatales en busca de información), en las que funcionarios - geólogos e ingenieros - exponen su conocimiento experto respecto de las características de la explotación y los posibles impactos<sup>8</sup>. Los funcionarios describen estas instancias como jornadas muy largas, en las cuales su principal rol era el de presentar evidencia científica para que las comunidades pudieran tomar sus decisiones con información fehaciente. Estos expertos, formados en disciplinas donde la minería representa un recurso de desarrollo clave, potencian una visión donde la discusión pasa por la posibilidad económica de la explotación.

“...cuando uno evalúa un recurso tiene que evaluarlo en el tiempo, y aquí tiene que ver la tecnología extractiva, el factor económico y comercial, la geología de ese recurso y, sobre todo, tiene el tiempo. El día de mañana es probable que surja otro recurso que a lo mejor lo reemplace. Entonces ahí hay una cuestión paradigmática que tiene que ver con la cuestión sociocultural. ¿Qué hacemos con el recurso, lo aprovechamos ahora o tal vez en el día de mañana no lo aprovechamos? No sirve de nada estar sentado en un cofre de oro si no tenemos la llave.” (técnico, 2016)

- 35 Otro actor que inicia su accionar con la exploración es el Sindicato AOMA. En este contexto, también despliega una estrategia de crecimiento, apelando a la representación de los trabajadores locales. Posicionándose en un lugar diferenciado respecto tanto de la empresa como del Estado, este actor también favorece una mirada de la minería como recurso, donde la discusión se enfoca en cómo se reparten los beneficios de la explotación.

## Salinas Grandes

- 36 La cuenca de Guayatayoc-Salinas Grandes es un territorio ubicado a 3.500 metros de altura sobre el nivel del mar, dividido entre los departamentos de Tumbaya y Cochinoca (Jujuy) y La Poma (Salta), a unos 120 kilómetros de Purmamarca (Jujuy). Treinta y tres comunidades indígenas habitan la zona de la cuenca, tanto alrededor de la salina como hacia el norte, donde se ubica la laguna de Guayatayoc<sup>9</sup>. La población de la cuenca es de alrededor de 7000 personas, en su mayoría descendientes de pueblos indígenas<sup>10</sup>. Estas comunidades practican una agricultura y una ganadería de subsistencia, criando llamas, ovejas y cabras, y cultivando papas, maíz, arvejas y otras hortalizas. Algunas de ellas (3 comunidades), ubicadas a orillas del salar, explotan la sal.
- 37 En este territorio también hay concesiones mineras otorgadas con anterioridad al conflicto suscitado por el litio. En el propio salar, además de la cooperativa minera Salinas Grandes (conformada por las tres comunidades indígenas), hay tres empresas que explotan la sal y se registran concesiones de borato que actualmente no están en explotación (Schiaffini, 2014). A diferencia de las comunidades de Olaroz, las comunidades de la cuenca de Salinas Grandes no solo no contaban con los títulos comunitarios al momento de la llegada de las empresas de litio, sino que algunas no habían tramitado siquiera su personería jurídica.
- 38 En 2010, las treinta y tres comunidades que habitan el territorio de la cuenca de las Salinas Grandes y la Laguna de Guayatoyoc configuraron la “Mesa de comunidades

originarias de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc para la defensa y gestión del Territorio”, colectivo desde donde rechazaron el ingreso de la minería de litio en cuanto descubrieron trabajos mineros inconsultos en su territorio por parte de la empresa South American Salars y Bolera Minera SA. El conflicto desatado rápidamente se configuró como un reclamo por la implementación de la consulta previa libre e informada, mediante un mecanismo institucional elaborado por los propios comuneros. En el éxito de las acciones de resistencia desplegadas tanto en el nivel provincial como en el nacional, y el asesoramiento de los abogados, fue un factor determinante (Puente y Argento, 2015).

- 39 El principal eje del rechazo fue el cuestionamiento de la manera en que las autoridades provinciales y la empresa entienden la consulta previa. Algunos entrevistados/as refieren que, una vez descubierta la exploración inconsulta, la empresa se reunió con la cooperativa salinera de Santuario de Tres Pozos con la propuesta de comprarles la tenencia minera. La respuesta a esa reunión no salió de esa mesa, sino de la fuerte oposición que recibió por parte de las mujeres de Santuario Tres Pozos. Ellas se pusieron rápidamente en contacto con Rosario Quispe de la fundación Warmi de Abra Pampa. De esta comunidad surge una de las lideresas de la demanda, también socia de la cooperativa salinera. Es a partir de un pequeño grupo de comuneros/as de las tierras más cercanas al salar que comienzan a convocarse e integrarse las demás comunidades para debatir y decidir estrategias.
- 40 A estos efectos, desde mediados de 2010 la Mesa de Comunidades de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes, se reúne para presentar una posición común ante el Estado y las empresas. Esta instancia de organización supracomunitaria reactualiza vínculos preexistentes entre las comunidades, históricamente armados en torno al trueque, a los viajes de intercambio y a los reclamos por la tierra que se han visto fortalecidos en los últimos años a partir de las acciones de otras organizaciones indígenas.
- 41 Desde el inicio, la mesa recurrió a profesionales de la Universidad Nacional de Salta y de Jujuy y a abogados/as con experiencia en el acompañamiento a comunidades indígenas y en la presentación de amparos. Además, se activaron relaciones con diversas organizaciones, entre ellas la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) y ONG locales de defensa al ambiente que, en algunos casos, asesoran y en otros financian las acciones.
- 42 En 2011, se inicia una demanda de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por ser un conflicto inter-jurisdiccional, en la que se solicita la implementación de la consulta previa libre e informada. La demanda fue aceptada y, en 2012, se realizó una auditoría de la Corte Suprema de Justicia. También en 2011 se había iniciado una demanda ante el Foro Permanente de los Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. A partir de esto, se logró que el relator de Pueblos Indígenas de la ONU, James Anaya, visitara las Salinas Grandes y las incluyera en su informe sobre el país. Esta articulación tan estrecha y rápida entre acciones legales a nivel nacional e intervenciones en el plano internacional por parte de las poblaciones indígenas no tiene antecedentes en el noroeste argentino (Göbel 2013) y significó un freno a las negociaciones con la empresa minera hasta tanto “las 33” no redactaran y aprobaran un reglamento de consulta previa, libre e informada. El protocolo de consulta Kachi Yupi fue presentado ante el gobernador de Jujuy, Gerardo Morales, en 2016.
- 43 Si bien durante todo el proceso hubo comunidades que se opusieron a la explotación del litio *per se*, la posibilidad de la presentación ante la Corte se basó en la reivindicación de la

autonomía de las comunidades para decidir según sus propias reglas. En este sentido, de aplicarse el protocolo, algunas podrían optar por que se explote litio en sus territorios y otras podrían oponerse a ello.

“Pero no es que estemos preocupados de que las mineras no vengan, de que puedan entrar, creo que nunca ha sido el mensaje, digamos, el problema ha sido la preocupación de que las mineras se instalen sin la participación de las comunidades, o sea, de que nosotros no tengamos ningún tipo de participación (...) vienen y no piden permiso” (L, Mesa Salinas Grandes, 2018).

“Fíjate que no han dicho que no. En su momento no es que han dicho: “no al litio” sino, que han dicho: “queremos participar, queremos que nos consulten”. (...) El derecho a consulta es exclusivo de las comunidades indígenas. No lo tienes para el resto de los ciudadanos, digamos. Y, además, no es un derecho ciudadano, es un derecho territorial...” (abogada, 2016).

- 44 Asimismo, en el discurso aparecen referencias a un cambio en las históricas relaciones entre empresa, Estado y comunidades.

“las concesiones (las que funcionan actualmente en el salar) las dio minería por eso están las empresas esas. Más antes no teníamos tanto...como te voy a decir... conocimiento de nuestros derechos, pero después sí, fuimos conociendo más. Y están ahí, pero estamos empezando a hablar con ellos” (V, mesa Salinas Grandes)

- 45 De esta manera, el reconocimiento de derechos sobre el territorio está presente como factor de ruptura, al tiempo que, la posibilidad de que las posiciones sean diversas una vez que se reconozca la obligatoriedad del protocolo de consulta previa habla de la fuerza del encuadre para aglutinar intereses.

## Resultados

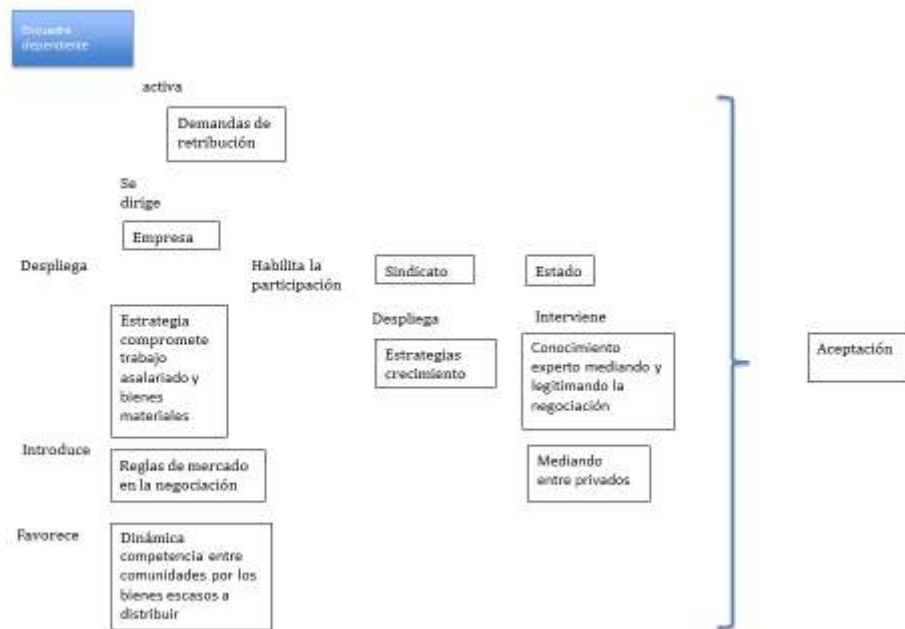
- 46 Aun con cosmovisiones y tradiciones culturales en común, las comunidades de pueblos indígenas bajo estudio respondieron de manera divergente frente a los proyectos de explotación de litio en sus territorios. Este trabajo construye una interpretación que otorga centralidad a los encuadres que realizaron las comunidades ante los proyectos. Sostengo que los proyectos desencadenaron diferentes encuadres **–dependiente o autonomista** - los que, a su vez, activaron demandas de retribución y de reconocimiento. En el encuadre **dependiente** predomina cierta aceptación de las reglas impuestas por los proyectos extracomunitarios. Este encuadre enmarca el problema en una continuidad histórica en la que las comunidades se integran en desventaja a un proyecto de desarrollo impuesto y donde el saber científico técnico ordena la discusión. El proyecto de litio se reconoce como parte de un proceso de cambios a los que la comunidad debe “adaptarse”. Aquí aparecen también las referencias a ideas de desarrollo económico a las que las comunidades aspiran como parte de su integración social. Sin embargo, es clave reconocer que esta integración en desventaja no implica falta de estrategia. Sino que una vez encuadrado el problema, la demanda que se articula tiene que ver con sacar el mejor partido posible negociando con la empresa empleos y recursos.
- 47 Concretamente, cuando se produce un encuadre dependiente, se activan demandas de retribución. Éstas se dirigen principalmente a las empresas, introduciendo reglas de mercado en la negociación. Las empresas, a su vez, despliegan estrategias en las que comprometen trabajo asalariado y bienes materiales, generando competencia entre comunidades por los bienes escasos a distribuir. La falta de mecanismos de participación y consulta que contemplan las formas en que las comunidades toman las decisiones

generan condiciones para que las empresas lleguen a acuerdos con parcialidades de la comunidad, lo que redundaría en el debilitamiento y fragmentación de la organización tradicional. Las presentaciones ante el Estado requieren que se haya llamado a reuniones informativas y se de cuenta de ello mediante firmas de los participantes que la comunidad para dar por satisfecha la consulta.

- 48 Una vez comenzada la negociación entre la empresa y las comunidades el Estado se posiciona como mediando en una negociación entre privados (reforzado por la posesión de los títulos de propiedad). Respecto de los pasos previos, el Estado participa de manera desarticulada. Por un lado, están las normativas que prevén una serie de mecanismos e institutos para la instalación de las empresas, pero por otro lado aparece el conocimiento experto mediando y de alguna manera legitimando la negociación entre las comunidades y la empresa. En este rol predominan agencias del Estado ligadas a la producción y al mundo del trabajo y se propicia la participación de los sindicatos del sector (que pueden desplegar estrategias específicas de crecimiento). Postulo que las dinámicas descritas generan condiciones e incentivos para la aceptación.
- 49 En el encuadre **autonomista** predomina una idea de ruptura frente a los procesos anteriores. La principal fuente de ruptura es el reconocimiento de los derechos vigentes constitucionalmente. De manera que, cuando se produce este tipo de encuadre, las comunidades tienden enmarcar el diálogo en torno de la capacidad de decidir en su territorio, activándose demandas de reconocimiento. El principal actor al que se dirigen estas demandas es el Estado, que tiene potestad para reconocer el derecho de las comunidades para la toma de decisiones sobre su territorio. Este tipo de demandas favorece la solidaridad entre comunidades (en vez de la competencia entre ellas), toda vez que cuantas más voces se sumen al reclamo, aumenta la posibilidad de éxito y se incentiva el escalamiento del reclamo a instancias nacionales e internacionales. Esta situación promueve y es promovida por la participación de expertos (abogados, académicos, profesionales que trabajan en relación directa con las comunidades), quienes incrementan la presión sobre el Estado en la búsqueda de mecanismos de consulta acordes con los tratados internacionales. En esta dinámica, las estrategias de la empresa quedan en *stand by*, puesto que la promesa de distribución de beneficios y bienes materiales se ubica en una instancia temporal posterior a la consulta. Postulo que, en este escenario, la respuesta es de rechazo hasta tanto no se resuelva el núcleo central de la demanda.
- 50 Los actores a los que se dirigen las demandas y los procesos en los que se resuelven las reivindicaciones permiten comprender las respuestas diversas. Asimismo, en cada una de estas dinámicas, el Estado tiene un papel bastante diferente y son distintos los actores y agencias estatales que participan del proceso. En el caso de las demandas de reconocimiento, dirigidas centralmente al Estado, participan de la negociación agencias vinculadas a los derechos de las comunidades en distintos niveles de gobierno y se apela a instancias judiciales. También participan profesionales ligados a políticas públicas de fortalecimiento comunitario asesorando a las comunidades. En cambio, cuando se activan demandas de retribución, participan principalmente agencias del Estado ligadas a la producción y al mundo del trabajo. Los expertos a los que se recurre en este caso son ingenieros en minas, geólogos e ingenieros ambientales. Estos agentes no necesariamente coordinan sus acciones entre sí, sino que la lógica de la demanda y el proceso que desata va dándoles intervención en el marco de un Estado heterogéneo y desarticulado en sus acciones.

## Esquema 1.

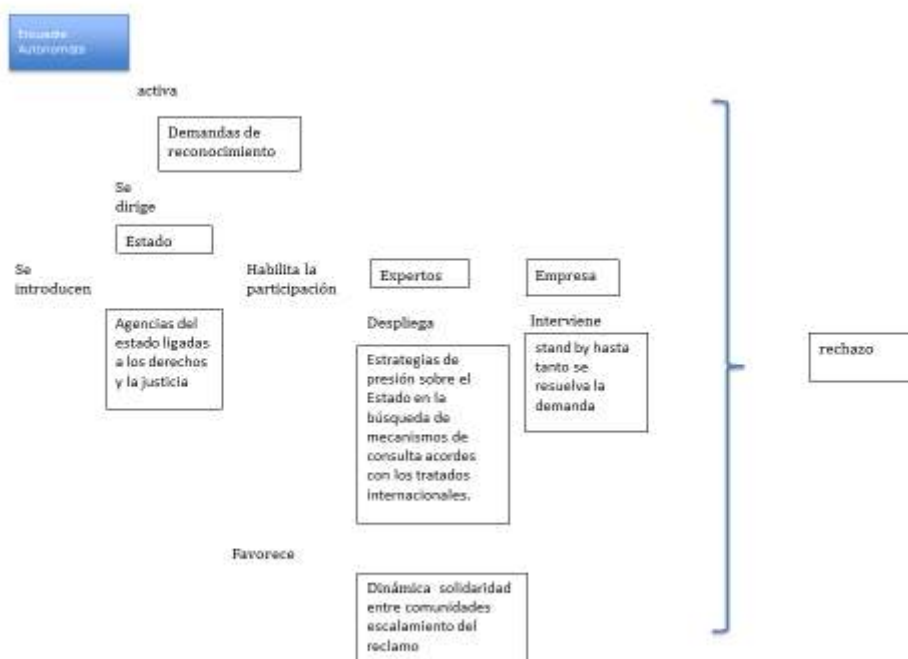
## Caso Olaroz



**FUENTE:** elaboración propia

## Esquema 2.

## Caso Salinas Grandes



FUENTE: elaboración propia

## Discusión

- 51 Los hallazgos presentados dan cuenta de una serie de factores que estarían operando en la construcción de estos encuadres. El primer factor que debe ser analizado tiene que ver con el **tipo de demanda** misma. La demanda de reconocimiento se asienta en derechos recientemente adquiridos, aunque aún en disputa. Los discursos de las personas entrevistadas y sus prácticas cotidianas en relación con la naturaleza no dan cuenta de diferencias en sus cosmovisiones e ideas sobre el desarrollo. Las preocupaciones ambientales ligadas a la relación que los pueblos indígenas tienen con el territorio están presentes en ambos casos. Sin embargo, en Olaroz se encuentra una predominancia de ideas ligadas al desarrollo económico como pautas en la negociación entre los actores locales y las empresas. En este caso, el discurso de la empresa entronca con ideas que transmiten la escuela y otros efectores del Estado, y que el abordaje de la empresa logró hacer confluir. Estos actores no trabajan mancomunadamente para imponer un tipo de visión a las comunidades, sino que en la interacción se crean significados, se transmiten mensajes heterogéneos que son reinterpretados por los miembros de las comunidades. Las ideas de desarrollo asociadas a una mejor educación, salud y trabajo son referencias preexistentes en las comunidades.
- 52 Por otra parte, en Salinas Grandes predominan las referencias a los derechos de las comunidades. Aquí se observa un rol importante en los promotores de atención primaria a la salud y trabajadores sociales, que en algunos casos son personas de la comunidad capacitadas a tal fin. Al mismo tiempo, actúan sobre estos temas las organizaciones de las comunidades, que muchas veces, apoyadas por alguna agencia estatal, trabajan para empoderar a las comunidades repensando el rol histórico del Estado. Asimismo, técnicos

del INTA, trabajadores sociales o miembros de los programas ligados a la agricultura familiar y el desarrollo sociocomunitario, han aportado a la construcción de discursos de autonomía que son más explícitos en el encuadre de Salinas Grandes y se relaciona con la llegada de esos programas a esas comunidades. De esta manera, en el nivel de las prácticas, el Estado se configura como una compleja red de actores e instituciones con las que las comunidades interactúan directa y cotidianamente. Las decisiones que toman las comunidades están atravesadas por los significados creados en esas interacciones. Otro actor que contribuyó al fortalecimiento comunitario fue la Prelatura de Humahuaca, jurisdicción eclesiástica de la Iglesia Católica, sin embargo, queda por evaluar el impacto diferencial en ambos conjuntos de comunidades.

- 53 El segundo factor a considerar son las **experiencias previas de las comunidades y sus procesos de reivindicación de derechos en relación con el Estado**. Las comunidades del Salar de Olaroz contaban con títulos de propiedad comunitarios tramitados recientemente; en cambio, en Salinas Grandes no. Sintéticamente, la existencia de una demanda por la titulación de las tierras más avanzada en Olaroz y de líderes insertos en las discusiones del articulado de la reforma constitucional, hizo que estas comunidades inicien sus procesos de regularización de la tierra más tempranamente y, por tanto, estas han sido las primeras tierras en ser entregadas. En el caso de Salinas Grandes, la demanda por la regularización de la titularidad de las tierras comunitarias aparece más tardíamente y es acompañada por organizaciones y actores ligados al fortalecimiento organizacional, redes a las que luego, estas comunidades recurren al momento del contacto con la empresa. Esta situación previa puede haber impactado en la configuración diferencial de los encuadres. Una vez que la demanda se construye, es relevante dar cuenta de qué agentes del Estado son convocados y qué acciones llevan adelante. Asociado a esto, aparecen expertos – por un lado, ingenieros en minas y geólogo y, por otro, abogados/as, asistentes sociales, antropólogos/as- que proporcionaron conocimiento para la toma de decisiones. En los discursos de los actores involucrados en cada uno de los procesos, se ven los rastros del saber experto que predominó en cada respuesta.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Argento, M., Puente, F., & Slipak, A. (2017). ¿Qué debates esconde la explotación del litio en el noroeste argentino? Perspectivas y proyecciones sobre la dinámica empresas-Estado-comunidad. En H. Alimonda, C. Toro Pérez, & F. Martín (Eds.), *Ecología política latinoamericana, Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica* (pp. 403-429). Buenos Aires, Argentina: Clacso. Recuperado de [http://ecopoliticavenezuela.org/biblioteca/textos/GT\\_Ecologia\\_politica\\_Tomo\\_II.pdf#page=404](http://ecopoliticavenezuela.org/biblioteca/textos/GT_Ecologia_politica_Tomo_II.pdf#page=404)
- Bansal, P., & Roth, K. (2000). Why companies go green: A model of ecological responsiveness. *Academy of management journal*, 43(4), 717-736.
- Bebbington, A. (2009). Industrias extractivas, actores sociales y conflictos. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito, Ecuador: CAAP y CLAES.



- Bebbington, A. J., & Bury, J. T. (2009). Institutional challenges for mining and sustainability in Peru. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(41), 17296-17301.
- Borghini, N. (2014). Tenencia precaria de la tierra y políticas públicas en Jujuy, Argentina. Un análisis de los vínculos entre provincia, nación y pueblos originarios. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, (67), 129-155.
- Carrasco, M. (2002). *Una perspectiva sobre los pueblos indígenas en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: CELS.
- Castoriadis, C. (1997). *Poder, política, autonomía. "Un mundo fragmentado"*. Buenos Aires, Argentina: Altamira.
- Damonte, G. (2008). El esquivo desarrollo social en las localidades mineras. *Análisis & propuestas*, junio (14), 1-5.
- Delamata, G. (2014). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de «sustentabilidad fuerte» en el sector extractivista megaminero. *Entramados y perspectivas*, 3(3), 55-90.
- Delgado, F., & Göbel, B. (2003). Departamento de Susques: la historia olvidada de la Puna de Atacama. *Puna de Atacama*, 81-104. En Benedetti (comp) *Puna de Atacama, sociedad, economía y frontera*, p 81-104. Cordoba, Argentina: Alción Editora.
- Deluca, J. P., & Pragier, D. (2017). *Informe final de investigación: Transformaciones productivas informacionales, desarrollo y territorialidad, minería de litio en el Salar de Olaroz. Programa de Innovación, Desarrollo y Multiculturalismo en América Latina (PIDEM)*. Buenos Aires, Argentina: Unsam.
- Escobar, A. (2000). El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo? En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. p. 246. Buenos Aires, Argentina: Clacso. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/escobar.rtf>
- Fornillo, B. (2015). *Geopolítica del litio*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. *New left review*, 1, 126-155.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6), 83-99.
- García Moritán, M., & Cruz, M. B. (2012). Comunidades originarias y grupos étnicos de la provincia de Jujuy. *Población y sociedad*, 19(2), 155-173.
- Göbel, B. (2002). La arquitectura del pastoreo: Uso del espacio y sistema de asentamientos en la Puna de Atacama (Susques). *Estudios atacameños*, (23), 53-76.
- Göbel, B. (2013). La minería del litio en la Puna de Atacama: interdependencias transregionales y disputas locales. *Iberoamericana*, 135-149.
- Gutierrez, R. A. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11(2), 10-30.
- Gutiérrez, R., & Isuani, F. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y ambiental en Argentina. *Rev. Adm. Pública*, 2, 295-322.
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register*. Recuperado de <https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/14997/11983>

- Marchini, J. (2015). Argentina: nuevo rol del Estado y el debate estratégico de los recursos energéticos. En *Soberanía, hegemonía e integración de las democracias en revolución en América Latina* (pp. 171-186). Quito, Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Merlinsky, M. G. (2008a). Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux-Novo Mundo Mundos Novos-New world New worlds*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.16412>
- Merlinsky, M. G. (2008b). Territorios en Desventaja: Conflicto ambiental y construcción social del riesgo en la Cuenca Baja del Río Matanza-Riachuelo. *IV Encontro Nacional da Anppas*, 4(5).
- Nacif, F., & Lacabana, M. (2015). El abc del litio sudamericano. *Soberanía, ambiente, tecnología e industria. Colección economía y Sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones CCC Centro cultural de la cooperación Floreal Gorini.
- Paredes, M. (2008). El caso de Tambogrande. *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*, 269-300.
- Paredes, M., & De la Puente, L. (2014). Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas. En G. Damonte & G. Vila (Eds.), *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales* (pp. 75-106). Lima, Perú: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://cisepa.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/11/Agenda-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Puente, A. F., & Argento, M. (2015). Disputas territoriales en la Puna de Atacama: reactivación de los conflictos a la llegada del litio. *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Romero Tovar, M. T. (2009). Antropología y pueblos originarios de la Ciudad de México. Las primeras reflexiones. *Argumentos (México, DF)*, 22(59), 45-65.
- Saba, R. (2005). (Des) igualdad estructural. *Derecho y Humanidades*, (11).
- Schiaffini, H. (2014). Litio, llamas y sal en la Puna argentina. Pueblos originarios y expropiación en torno al control territorial de Salinas Grandes. *Entramados y Perspectivas*, (3), 121-136.
- Segato, R. L. (2013). *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos: y una antropología por demanda*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Sola Álvarez, M. (2013). La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en La Rioja, Argentina. *Letras Verdes Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 14. Recuperado de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/>
- Solá, R. (2016). *Kachi Yupi, un ejercicio de autodeterminación indígena en Salinas Grandes*.
- Solá, R. S. (2015). Experiencias de lucha en la defensa de los Derechos Humanos El Caso Comunidades Kollas y Atacamas de Salinas Grandes frente al avance de la explotación minera1. *DIRECTIVOS NACIONALES 2015*, 151.
- Subsecretaría de Desarrollo Minero, D. N. de P. M. (2017). *El Litio: una oportunidad Estado de situación Perspectivas Mercado*.
- Svampa, M. N. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244. Recuperado de [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/6451/CONICET\\_Digital\\_Nro.6853\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/6451/CONICET_Digital_Nro.6853_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Svampa, M., & Viale, E. (2014). *Maldesarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Tomasi, J. M. E. (2015). *Geografías del pastoreo: Territorios, movilidades y espacio doméstico en Susques (provincia de Jujuy)*. (tesis doctorado) Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Verloo, M. (2005). Mainstreaming gender equality in Europe: A critical frame analysis approach. *Greek Review of Social Research*, 2005(117), 11-34. <http://dx.doi.org/10.12681/grsr.9555>

Veneri, L. (2015). *Identidades étnicas y estados nacionales en la Puna de Atacama*. XIII Jornadas Rosarinas de Antropología Socio-cultural. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Wahren, J. (2011). *Movimientos sociales y disputas por el territorio y los recursos naturales*. (tesis doctoral) Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Zárate, P., Durand, A., & Barrantes, R. (2005). *Te quiero pero no: relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima, Perú: IEP;OXFAM. Recuperado de [http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/573/2/barrantes\\_tequieroperono.pdf](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/573/2/barrantes_tequieroperono.pdf)

## NOTAS

1. Este trabajo es parte de una investigación doctoral en curso para la cual se realizaron entre el año 2016 y 2018 50 entrevistas a funcionarios provinciales de Jujuy, abogados, geólogos y residentes en las comunidades de estudio.

2. En Argentina, los principales instrumentos del derecho indígena son: el art. 75 de la constitución de 1994, reformas constitucionales provinciales, la ley 24071 que adopta el convenio 169 de la OIT, la ley 24544 de 1995 que constituye el fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y del Caribe, suscripto durante la ii cumbre iberoamericana de jefes de estados y de gobierno. La ley 23302 de 1985 que reconoce la personería jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país y crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. En Jujuy en el año 1996 el Estado Nacional firmó un convenio con la provincia para regularizar los títulos de propiedad comunitaria indígena. Se implementó el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborígenes de Jujuy (PRATPAJ). La provincia no cumplió lo que motivó que en el año 2003 las comunidades indígenas presentaran una demanda de amparo en contra del Estado provincial. En el año 2006 el Tribunal Contencioso Administrativo sentenció a favor de los demandantes ordenando al Estado Provincial el reconocimiento de los títulos comunitarios solicitados y la aplicación del derecho a la consulta previa. Hasta la fecha sólo se han entregado un tercio de los títulos demandados (R. Solá, 2016).

3. A los efectos de esta investigación, el territorio es entendido como un espacio geográfico atravesado por relaciones sociales, políticas, culturales y económicas que es resignificado constantemente por los actores que habitan y practican ese espacio (Wahren, 2011) En este sentido, la noción de territorio implica el ejercicio de algún tipo de poder - referida tanto a grupos hegemónicos como subalternos-permitiendo dar cuenta de la existencia de conflictos entre actores con diferentes intereses y visiones (Tomasi, 2010).

4. Si bien analíticamente se identifican estas dos respuestas, no se las debe pensar como categorías fijas, sino más bien como posibles momentos de un proceso donde las posiciones pueden ir variando a lo largo del tiempo.

5. Esta autora sostiene que las reivindicaciones de justicia social se dividen en dos tipos: (1) reivindicaciones redistributivas, que pretenden una distribución más justa de los recursos y de la riqueza, y apuntan a desarticular desventajas económicas; y (2) reivindicaciones de reconocimiento, donde el objetivo es la búsqueda de la aceptación de la diferencia y la transformación de los patrones sociales de interpretación que causan el irrespeto cultural.

6. El mineral del litio está considerado el 27avo más abundante del mundo y existe un debate acerca de su distribución desigual o no (véase Fornillo, 2015 y Nacif & Lacabana, 2015), y las fuentes potenciales de litio se dividen en salmueras de cuencas cerradas –salares–, 58%; pegmatitas y granitos asociados, 26%; arcillas enriquecidas en litio, 7%; salmueras de cuencas petroleras, 3%; salmueras geotermales, 3%; y zeolitas enriquecidas en litio, 3% (MinEM, 2017). De todas las fuentes, las más rentables bajo la tecnología actual de extracción, son los salares.

7. Existen varias vías de acceso a la tierra para las comunidades indígenas en Argentina, Ley indígena nacional o provincial, expropiación, prescripción adquisitiva, compra directa o a través de organismos del Estado o la Iglesia, por donación o cesión. En Jujuy la Ley Provincial N° 5030 del año 1997 aprueba el convenio entre el INAI y el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy (PRATPA)). Este programa en su Art. 2° establecía la posibilidad de que las comunidades eligieran si realizarían la titulación en forma individual o comunitaria, conforme al régimen de las Leyes Nacionales 23.302 y 24.071 o el régimen de la propiedad individual previsto en la ley N° 4394. Las tierras que se adjudicadas conforme al régimen de las Leyes Nacionales 23.302 y 24.071 son inembargables e inejecutables, tampoco se pueden vender, arrendar o transferir. Respecto de las adjudicadas según el régimen de la propiedad individual previsto en la ley provincial N° 4394 de 1988 solo aparece la restricción respecto a no transferir el lote adjudicado hasta diez (10) años después de la escrituración. Cabe aclarar que en caso de que optaran por títulos comunitarios, el Art. 3° establecía como requisito la aprobación de la entrega de los títulos comunitarios por ley provincial en cada caso, requisito que complicaba mucho el proceso y que luego por protocolo adicional, aprobado por Ley Provincial N° 5231/2000 se modifica decidiéndose, además, que los fondos que enviara el gobierno nacional para reactivar el programa solo podrían destinarse a las titulaciones comunitarias (Borghini, 2014; M. Carrasco, 2002). Las comunidades del Salar de Olaroz tramitaron en su totalidad los títulos comunitarios, no los individuales. Según los actores entrevistados 8 de las 10 comunidades ya contaban con los títulos comunitarios al momento de relacionarse con Sales de Jujuy.

8. De esta manera lo describe un funcionario entrevistado: “Yo me di cuenta que las empresas iban, se podían plantar, y decirles cualquier cosa. Entonces, bueno, yo empecé a oficiar de mediador. Yo iba y trataba de explicarlo técnicamente. Muchas veces escuchaba lo que decía la empresa, y si la empresa quería decir alguna burrada, “no, señores, no es así”, (...) y a las comunidades les gustó la forma de explicarles. En un principio íbamos a dar una versión, la versión científica... yo siempre les dije, “yo les doy mi versión científica técnica, no me traigan ni que la Pachamama llora, ni que las venas de agua. Yo se los explico técnicamente. Ustedes después, crean, pero lo técnico es así” (ex funcionario, técnico, 2017)

9. 23 comunidades de la provincia de Jujuy y 10 de la provincia de Salta.

10. El dato de población surge de triangular la información del censo de 2010 -en el que no están todas las comunidades censadas-, y la información provista por las propias comunidades a través de un relevamiento propio del año 2010. Al momento de la escritura de este artículo las comunidades se encontraban realizando un nuevo relevamiento.

---

## RESÚMENES

Se busca comprender las respuestas de dos conjuntos de comunidades indígenas que se encuentran a pocos kilómetros de distancia entre sí, poseen tradiciones culturales y contextos

institucionales similares, frente a proyectos de explotación de litio. El argumento general sostiene que los distintos encuadres —dependiente o autonomista— que realizan las comunidades activan demandas diferentes —de reconocimiento o redistribución— y generan procesos que producen respuestas divergentes. El estudio se centra en las comunidades de Salinas Grandes y de Olaroz entre 2009 y 2016. La estrategia metodológica combina el análisis en profundidad al interior de cada caso y la posterior comparación de los casos. La base empírica del presente trabajo son 50 entrevistas en profundidad realizadas entre 2016 y 2018, que se complementaron con observaciones en terreno.

The aim is to understand the responses of two groups of indigenous communities that are a few kilometres apart, have similar cultural traditions and institutional contexts, with regard to lithium exploitation projects. The general argument states that the different frames -dependent or autonomist- that the communities build, trigger different demands -of recognition or redistribution- and generate processes that produce divergent responses. The study focuses on the communities of Salinas Grandes and Olaroz between 2009 and 2016. The methodological strategy combines in-depth analysis within each case and subsequent comparison of the cases. The empirical basis of this work is 50 in-depth interviews conducted between 2016 and 2018, which were complemented by field observations.

Procura-se compreender as respostas de dois conjuntos de comunidades indígenas que estão a poucos quilómetros um do outro, têm tradições culturais e contextos institucionais semelhantes, perante a projetos de exploração do lítio. O argumento geral sustenta que os diferentes marcos - dependentes ou autonomistas - realizados pelas comunidades ativam diferentes demandas - de reconhecimento ou redistribuição - e geram processos que produzem respostas divergentes. O estudo centra-se nas comunidades de Salinas Grandes e Olaroz entre 2009 e 2016. A estratégia metodológica combina a análise aprofundada dentro de cada caso e a comparação subsequente dos casos. A base empírica do presente trabalho consiste em 50 entrevistas em profundidade realizadas entre 2016 e 2018, complementadas com observações no campo.

## ÍNDICE

**Mots-clés:** Indígena, noroeste da Argentina, mineração, lítio

**Palabras claves:** Indígenas, noroeste Argentino, minería, litio

**Keywords:** Indigenous, northwest Argentina, mining, lithium

## AUTOR

**DEBORAH PRAGIER**

Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina

Email: dpragier@unsam.edu.ar